

# Analisis Implementasi Kebijakan Program Desa Mandiri Cinta Petani Di Kabupaten Timor Tengah Utara

Bernardus Seran Kehik<sup>a</sup>, Salesius Vitalis Kolne<sup>b</sup>, Fidelis Atanus<sup>c</sup>

<sup>a</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Timor, Kefamenanu, Indonesia.

<sup>b</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Timor, Kefamenanu, Indonesia

<sup>c</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Timor, Kefamenanu, Indonesia.

## Article Info

### Article history:

Received 11 Oktober 2016

Received in revised form 19 Oktober 2016

Accepted 25 Oktober 2016

### Keywords:

Analisis Implementasi Kebijakan

Lahan Kering

Desa Mandiri Cinta Petani

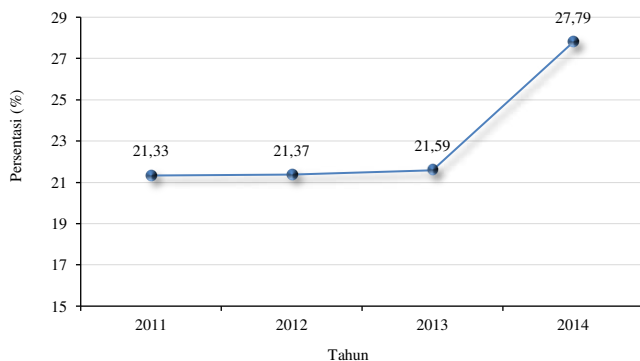
Sari Tani

## Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis secara mendalam efektivitas pengelolaan lahan kering melalui program-program pengentasan kemiskinan diantaranya program Sari Tani di Kabupaten TTU. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan pendekatan eksploratif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa : Mekanisme pelaksanaan yang telah direncanakan oleh BPMPD tidak maksimal diimplementasikan dikarenakan terkendala beberapa hal diantaranya; kurangnya kesadaran penerima manfaat dalam mengembalikan dana Sari Tani untuk digulirkan kembali. Implementor kebijakan Program Desa Mandiri Cinta Petani kurang profesional dalam mengimplementasikan program Sari Tani karena kurang memberikan sosialisasi mengenai Program tersebut sehingga banyak masyarakat takut dalam menggunakan Dana Sari Tani tersebut. Indikator pencapaian yang ditargetkan tidak dilakukan dengan baik dan benar. Hal ini ditunjukkan dengan penerima manfaat tidak memahami tujuan pengelolaan dana Sari Tani secara baik, dan kelompok penerima sasaran belum maksimal menerapkan pengetahuan dan ketrampilan sesuai usaha tani yang di kembangkan. ©2016 dipublikasikan oleh Agrimor.

## 1. Pendahuluan

Kabupaten TTU memiliki daratan potensial luasnya 2.669,70 km<sup>2</sup> atau sekitar 5,48 % dari luas daratan Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Kebijakan pengelolaan lahan kering Kabupaten TTU salah satunya adalah program Sari Tani. Program ini mulai diaplikasikan pada tahun 2012. Seluruh desa yakni sejumlah 144 desa dengan tahapan penyalurannya tahun 2012 sebanyak 24 desa, tahun 2013 sebanyak 36 desa, tahun 2014 sebanyak 48 desa dan tahun 2015 sebanyak 36 desa. Jenis kegiatannya meliputi modal abadi bergulir untuk pengembangan bidang pertanian, peternakan dan tambak garam. Secara spesifik, tujuan Program Sari Tani adalah untuk menurunkan angka kemiskinan masyarakat desa dan meningkatkan kesempatan berusaha masyarakat desa, terutama yang berpenghasilan rendah. Selain itu, program tersebut juga dilaksanakan untuk mengembangkan produk unggulan kabupaten (prukab) serta memperkuat kapasitas fiskal desa. Peningkatan pendapatan sasaran yang ingin dicapai dari program Sari Tani, adalah meningkatnya pendapatan masyarakat desa dari Rp 4.081.912 di tahun 2011 menjadi Rp 4.803.026 pada tahun 2015, dan menurunkan persentase keluarga miskin di pedesaan dari 65,62 persen di tahun 2011 menjadi 47,12 persen pada tahun 2015. Ironinya angka kemiskinan masih tinggi. Hal ini bisa dilihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Presentasi Penduduk Miskin Kabupaten TTU Tahun 2012-2014

Selanjutnya berdasarkan berita BPS Provinsi NTT yang dirilis tanggal 4 Januari 2016 didapat beberapa hal antara lain: Berdasarkan daerah tempat tinggal, selama periode Maret 2015 – September 2015, jumlah penduduk miskin di daerah pedesaan mengalami kenaikan sebanyak 19,79 ribu orang (dari 1.043,68 ribu orang menjadi 1.063,47 ribu orang) sedangkan untuk perkotaan mengalami penurunan sebanyak 19,1 ribu orang (dari 116,16 ribu orang turun menjadi 97,06 ribu orang). Selain itu juga terjadi *over lapping* (satu masalah, satu tujuan dengan lebih dari dua kebijakan) kebijakan. Diantaranya ada kelompok tani yang menerima 2 hingga 3 program sekaligus dengan cara dan bentuk yang sama. Contohnya ada satu kelompok tani menerima program Sari Tani dan program Anggur Merah (Kasus di Kecamatan Miotim). Mencermati masalah di atas maka perlu dilakukan penelitian agar pemerintah bisa melakukan reorientasi kebijakan agar pengelolaan lahan kering lebih efektif dan berdaya guna.

Secara keseluruhan kebijakan publik terdiri dari tiga kegiatan pokok, yaitu: perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan pengawasan dan penilaian (hasil) pelaksanaan kebijakan atau disebut dengan evaluasi kebijakan, dengan demikian efektivitas dan efisiensi kebijakan publik akan ditentukan oleh proses perumusan kebijakannya implementasinya atau pelaksanaannya, dan oleh proses evaluasinya. Rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60% sisanya, 20 % sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi (Nugroho, 2012).

Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat dari ketiga proses kebijakan publik karena hal yang dijumpai di lapangan tidak ditemukan di dalam konsep atau rancangan kebijakan. Oleh karena itu setiap produk kebijakan harus disesuaikan dengan lingkungan dan karakteristik masyarakat dimana kebijakan diimplementasikan. Kajian ini lebih fokus pada implementasi kebijakan-kebijakan pengelolaan lahan kering yang mana pendekatan analisisnya menggunakan model implementasi Mazmanian dan Paul A. Sabateir (1983) yang menjelaskan ada tiga faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu karakteristik masalah, karakteristik kebijakan dan lingkungan kebijakan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi program Sari Tani dan menganalisis faktor-faktor pendukung dan penghambat program Sari Tani sebagai dasar argumentasi penyusunan kebijakan pengelolaan lahan kering.

## 2. Metode

Penelitian ini dilakukan kepada seluruh penerima manfaat program Sari tani yaitu sebanyak 144 desa, dilaksanakan sejak bulan Juli hingga Oktober 2016. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan pendekatan eksploratif. Teknik analisis data yang digunakan adalah model interaktif Milles dan Habermans (1984).

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 3.1 Program Sari Tani

Hasil penelitian terhadap dokumen ditemukan bahwa substansi dari program Sari Tani adalah dana abadi bergulir tetapi berdasarkan kenyataannya bahwa baru 10 desa yang telah melakukan perguliran. Selain itu juga sebagian besar desa penerima manfaat belum mengembalikan Dana Sari Tani (DST).

Tabel 1. Jumlah Desa yang Melakukan Perguliran DST

No	Nama Desa	Jumlah anggota	Jumlah perguliran
1.	Humusu Sainiup	31	1
2.	Naikake A	51	2
3.	Manusasi	48	1
4.	Nilulat	41	2
5.	Luniup	56	1
6.	Fatuneno	24	1
7.	Fafinesu A	106	1
8.	Fafinesu C	36	1
9.	Tasinifu	21	1
10.	Usapinonot	51	1

Sumber : BPMPD tahun 2016

Data pada Tabel 2. menunjukkan bahwa jumlah tunggakan pengembalian DST setiap tahun mengalami peningkatan setiap tahun dimana pada tahun 2012 presentasi pengembalian DST sebesar 41,6 %, pada tahun 2013 mengalami kenaikan menjadi 67,2% dan pada tahun 2014 naik menjadi 70,8%. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi terjadinya tunggakan pengembalian DST diantaranya kurang sadarnya masyarakat penerima manfaat dalam mengembalikan dana, kurangnya pemahaman yang mendalam tentang program Sari Tani dan ada muatan politis.

Tabel 2. Tunggakan Dana Sari Tani

No	Tahun	Besaran Pinjaman (Rp)	Pengembalian (Rp)	Tunggakan (Rp)	% Tunggakan
1.	2012	7.068.980.672	4.102.468.348	2.938.662.335	41,6%
2.	2013	8.192.221.205	2.580.688.870	5.514.647.935	67,2%
3.	2014	21.319.319.400	5.246.206.678	15.094.077.368	70,8%

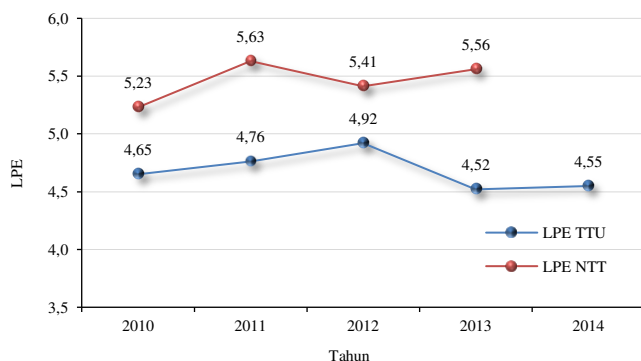
Sumber : BPMPD TTU 2016

Berkaitan dengan implementor kebijakan bahwa sebesar 85% pendamping desa bertempat tinggal di luar desa dampingan akibatnya kurangnya pendampingan sesuai juknis, baik dari efisiensi maupun dari efektivitas penggunaan dana dan sesuai usaha yang dikembangkan. Sebesar 87% pendamping desa jarang ke desa untuk mendampingi kelompok-kelompok tani. Sedangkan sebesar 85% verifikator keuangan dan verifikator administrasi di tingkat desa kurang mengetahui tupoksi. Selain itu juga kurangnya sosialisasi dalam pelaksanaan program Sari Tani ini sehingga banyak dana yang tidak teralisasi.

Indikator pencapaian merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator pencapaian menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Dalam pelaksanaan pengelolaan Program Desa Mandiri Cinta Petani (Sari Tani) indikator pencapaian untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa melalui penciptaan kesempatan kerja yang berfokus pada pengembangan usaha ekonomi produktif. Secara spesifik, tujuan umum dimaksud dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Meningkatkan pendapatan masyarakat desa dari Rp. 4.081.912 tahun 2011 menjadi Rp. 4.803.026 tahun 2015
2. Menurunkan prosentase keluarga miskin di pedesaan dari 65,62% keluarga tahun 2011 menjadi 47,12% keluarga tahun 2015
3. Terciptanya 720 unit usaha produktif baru di kalangan masyarakat pedesaan pada tahun 2015
4. Terbentuknya 144 unit lembaga keuangan desa yang sehat tahun 2015.
5. Terwujudnya 5 jenis produk unggulan kabupaten tahun 2015.
6. Meningkatnya rata-rata Pendapatan Asli Desa (PADes) dari Rp.1.500.000 tahun 2011 menjadi Rp.7.500.000 tahun 2015.

Berdasarkan hasil studi terhadap dokumen statistik ditemukan bahwa laju pertumbuhan ekonomi kabupaten TTU melambat disaat adanya berbagai dana penanggulangan kemiskinan. Selengkapnya dapat dilihat pada [Gambar 2](#).



Sumber : RPJMD 2017-2021

Gambar 2. Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten TTU 2010-2014

Selain itu juga PDRB kabupaten TTU rendah, hal ini dapat dilihat pada [Tabel 3](#).

Tabel 3. PDRB Atas Dasar Harga Berlaku di Kabupaten TTU dan Provinsi NTT (Miliar Rupiah), 2010-2015

Tahun	Kabupaten TTU		Provinsi NTT	
	PDRB	Pertumbuhan	PDRB	Pertumbuhan
2010	1 913 403,53	3,69	43 846,61	
2011	2 067 911,90	4,51	48 815,24	11,33
2012	2 247 100,74	4,42	54 893,15	12,45
2013	2 457 431,80	4,40	61 325,47	11,72
2014	2 678 716,40	4,43	68 602,63	11,87
2015	2 935 516,36	4,52	76 432,48	11,40

Sumber : BPS Kab TTU

[Tabel 3](#). menunjukkan bahwa nilai tambah yang dihasilkan sektor-sektor PDRB masih rendah. Demikian pula halnya dengan rata-rata tingkat pendapatan masyarakat yang masih rendah bahkan berada pada posisi ketiga terendah dalam skala Provinsi NTT. Berdasarkan hasil wawancara ditemukan bahwa indikator pencapaian yang direncanakan kurang maksimal dicapai karena beberapa faktor diantaranya; Kelompok penerima manfaat belum memahami tujuan pengelolaan dana Sari Tani tersebut sehingga dalam pengadaan ternak awal tidak sesuai standar dan kelompok penerima sasaran belum maksimal menerapkan pengetahuan dan ketrampilan sesuai usaha tani yang dikembangkan.

### 3.2 Implementasi Kebijakan

#### 1. Mekanisme Kerja

Secara etimologis Implementasi kebijakan adalah suatu usaha yang dilakukan dengan menggunakan alat atau sarana untuk mencapai tujuan tertentu dan tujuan tersebut adalah mengisi, menyediakan dan melengkapi serta menghasilkan. Hal ini seperti dikatakan oleh [Pressman dan Wildavsky \(1973\)](#) mengemukakan bahwa, "implementation as to carry out, accomplish, fulfill,

produce, complete [Tachjan \(2006\)](#). Maksudnya: membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi. Dalam usaha tersebut terdapat mekanisme dan alat untuk mencapai tujuan tertentu. Mekanisme dan alat yang dimaksud adalah proses menggunakan berbagai cara, metode, alat ukur dan norma tertentu dalam menghasilkan sebuah tujuan dari sebuah kebijakan.

Implementasi kebijakan program Desa Mandiri Cinta Petani menggunakan mekanisme Implementasi kebijakan program Desa Mandiri Cinta Petani (Sari Tani) menggunakan mekanisme atau alat untuk mencapai tujuan. Hasil penelitian tentang mekanisme pelaksanaan khususnya tentang mekanisme kerja disimpulkan bahwa mekanisme kerja yang telah direncanakan oleh BPMPD tidak maksimal diimplementasikan dikarenakan terkendala beberapa hal diantaranya; kurangnya kesadaran dari penerima manfaat dana Sari Tani untuk mengembalikan dana tersebut yang akan digulirkan lagi, perbedaan persepsi tentang program Sari Tani dan Bersifat Politis.

Masalah macetnya penguliran dana Sari Tani dari penerima manfaat dalam masalah implementasi kebijakan disebut *unsuccesfull implementation*. Tidak maksimalnya sebuah kebijakan dilaksanakan karena mengalami kegagalan pada saat proses implementasi. Implementasi dilakukan sesuai dengan ketentuan yang ada tetapi dalam prosesnya terjadi hambatan yang tidak dapat diduga [Abidin \(2012\)](#).

Berkaitan dengan masalah sikap masyarakat yang kurang mendukung proses kebijakan dalam implementasi kebijakan publik oleh [Nugraho \(2012\)](#) dalam buku *Public Policy* mengemukakan masalah-masalah yang terdapat pada ketepatan proses. Ketepatan Proses terdiri atas 3 proses, yaitu :

- a. *Policy acceptance*. Disini publik memahami kebijakan sebagai sebuah "aturan main" yang diperlukan untuk masa depan.
- b. *Policy adoption*. Disini publik menerima kebijakan sebagai sebuah "aturan main" yang diperlukan untuk masa depan.
- c. *Strategic readiness*. Disini publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan [Nugroho \(2012\)](#).

Dalam konteks ini masyarakat kurang memahami kebijakan sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan. Karena kurang memahami maka masyarakat kurang menerima kebijakan tersebut dan pada akhirnya tidak dilaksanakan dengan baik dan benar.

#### 2. Implementor Kebijakan

Anderson dalam [Tajchan](#) mengemukakan bahwa, "Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials". Artinya, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Riant [Nugraho](#) mengutarakan hal yang sama bahwa pelaksana kebijakan senantiasa diawali dari aktor Negara atau pemerintah sebagai *agensi eksekutif*. Pemerintah sebagai pelaku utama disebut dengan kebijakan-kebijakan yang *government driven policy* [Nugroho \(2012\)](#). Smith dalam [Quade](#) menyebutnya dengan istilah "implementing organization", maksudnya birokrasi pemerintah yang mempunyai tanggungjawab dalam melaksanakan kebijakan publik ([Quade, 1977](#)).

Adapun tujuan penting dari kebijakan tersebut dibuat pada umumnya dimaksudkan untuk: "memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator); melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai perangsang, stimulator); menyesuaikan berbagai aktivitas (Negara sebagai koordinator); memperuntukan dan membagi berbagai materi (negara sebagai pembagi, alokator) Kebijakan publik tersebut menurut [Edwards dan Sharkansky](#) dalam [Tachjan \(2006\)](#) dapat ditetapkan secara jelas dalam bentuk peraturan perundangan, pidato-pidato pejabat teras pemerintah atau pun dalam bentuk program-program, proyek-proyek dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

Hasil penelitian berkaitan dengan implementor kebijakan program Sari Tani ditemukan bahwa pelaksanaan Program Sari Tani terkendala pada implementor kebijakan yang mana mereka tidak mensosialisasikan terlebih dahulu kepada masyarakat mengenai proses pengelolaan program tersebut. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tujuan penting dari kebijakan tersebut dibuat pada umumnya dimaksudkan untuk "memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator); dan melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai perangsang, stimulator) tidak terpenuhi karena implementor kebijakan mana mereka tidak mensosialisasikan terlebih dahulu kepada masyarakat mengenai proses pengelolaan program tersebut sehingga banyak dana Sari Tani yang tidak digunakan karena masyarakat penerima manfaat takut untuk menggunakan dana tersebut.

#### 3. Indikator Pencapaian

Berbagai indikator telah dikembangkan untuk dapat mengukur keberhasilan Implementasi suatu kebijakan publik karena biasanya suatu kebijakan itu mudah dalam formulasinya akan tetapi dalam mengimplementasikannya sangatlah sulit. Oleh karena itu setiap kebijakan public yang diimplementasikan membutuhkan tujuan Kebijakan dan Standar yang jelas. yakni rincian mengenai sasaran yang ingin dicapai melalui kebijakan beserta standar untuk mengukur pencapaiannya.

Pengukuran kinerja implementasi kebijakan dapat dilihat pada tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistik dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal, maka akan sulit direalisasikan. [Van Meter dan Van Horn \(1975\)](#) mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal ketika para penerima kebijakan (masyarakat), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan keberhasilan sebuah kebijakan.

Indikator pencapaian dalam penelitian ini adalah :

1. Meningkatnya pendapatan masyarakat desa dari Rp. 4.081.912 di tahun 2011 menjadi Rp. 4.803.026 di tahun 2015
2. Menurunkan prosentase keluarga miskin di pedesaan dari 65,62% keluarga di tahun 2011 menjadi 47,12% keluarga di tahun 2015
3. Terciptanya 720 unit usaha produktif baru di kalangan masyarakat pedesaan pada tahun 2015
4. Terbentuknya 144 unit lembaga keuangan desa yang sehat di tahun 2015.
5. Terwujudnya 5 jenis produk unggulan kabupaten di tahun 2015.
6. Meningkatnya rata-rata Pendapatan Asli Desa (PADes) dari Rp.1.500.000 di tahun 2011 menjadi Rp.7.500.000 di tahun 2015.

Hasil penelitian berkaitan dengan indikator pencapaian yaitu penerima manfaat tidak memahami tujuan pengelolaan dana Sari Tani secara baik, dan kelompok penerima sasaran belum maksimal menerapkan pengetahuan dan ketrampilan sesuai usaha tani yang di kembangkan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan Program Desa Mandiri Cinta Petani (Sari Tani) kurang mencapai tujuannya karena tidak tercapainya indikator pencapaian sebagaimana disebutkan oleh [Van Meter dan Van Horn \(1975\)](#) yaitu untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

#### 4. Simpulan

Mekanisme pelaksanaan bahwa yang telah direncanakan oleh BPMPD tidak maksimal diimplementasikan dikarenakan terkendala beberapa hal diantaranya kurangnya kesadaran penerima manfaat dalam mengembalikan dana Sari Tani untuk digulirkan kembali. Implementor kebijakan Program Desa Mandiri Cinta Petani kurang profesional dalam mengimplementasikan program Sari Tani karena kurang memberikan sosialisasi mengenai program tersebut sehingga banyak masyarakat takut dalam menggunakan dana Sari Tani tersebut. Indikator pencapaian yang ditargetkan tidak dilakukan dengan baik dan benar. Hal ini ditunjukkan dengan penerima manfaat tidak memahami tujuan pengelolaan dana Sari Tani secara baik, dan kelompok penerima sasaran belum maksimal menerapkan pengetahuan dan ketrampilan sesuai usahatani yang dikembangkan.

#### Pustaka

- Abidin Said Zainal. 2012. *Kebijakan Publik Ed. 2*. Jakarta : Salemba Humanika.
- Nugroho Riant, 2012. *Public Policy*, Jakarta, PT. Elex Media Komputindo(Kompas Gramedia).
- Mazmanian, Daniel H., dan Paul A. Sabatier, 1983, *Implementation and Public Policy*, New York: HarperCollins.
- Meter, Donald Van, dan Carl Van Horn, 1975, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework dalam Administration and Society 6, 1975, London: Sage.
- Milles, M.B. and Huberman, M.A. 1984. *Qualitative Data Analysis*. London: Sage Publication
- Pressman, J. L. Dan Wildavsky. 1973. *Implementation*. Barkley and Los Angeles: University of California Press.
- Quade, S.E. 1977. *Analysis for Public Decisions* New York, Elsevier
- Tachjan H. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung. APII Bandung PUSLIT KP2W LEMLIT UNPAD.